

# Integracija modela odličnosti EFQM in sistema uravnoveženih kazalnikov BSC v javni upravi

UDK: 35(497.4): 005.6

Polona Kovač

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo  
polona.kovac@fu.uni-lj.si

## IZVLEČEK

**Avtorica v prispevku obravnava cilje, pomen in dobre prakse integracije pristopov oz. orodij razvoja kakovosti oz. odličnosti poslovanja s poudarkom na organizacijah javne uprave. Vsako orodje ima namreč svoje prednosti in slabosti, zato šele integracija več pristopov omogoči organizaciji optimalne izboljšave poslovanja. V zadnjih letih se kot najbolj plodna kaže integracija modelov odličnosti EFQM ali CAF (za javni sektor) in sistema uravnoveženih kazalnikov (Balanced Scorecards). Zato se skuša tudi v slovenski javni upravi uvesti vsaj pilotno in v nekaterih organizacijah tovrstno integracijo modelov EFQM kot analitično-diagnostičnega orodja in sistema BSC kot strateško menedžerskega orodja. Tak integralni pristop namreč optimira istosmerne cilje obeh orodij in hkrati dopolnjuje pomanjkljivosti posamičnih orodij, ki priznavajo kot relevantne različne kazalnike, finančne in nefinančne, kot nadgradnjo tradicionalnemu merjenju uspešnosti. V članku so prikazani nekateri konkretni primeri, npr. v dunajski mestni upravi in ZZSZ.**

*Ključne besede: kakovost, odličnost, javna uprava, model EFQM, sistem uravnoveženih kazalnikov BSC*

## 1. Uvod

Sistem uravnoveženih kazalnikov BSC in model odličnosti EFQM sta predvsem v zasebnem, čedalje bolj pa tudi v javnem sektorju orodji, ki se uporabljata za razvoj kakovosti oz. odličnosti organizacij. Najpogostejša težava, ki jo imajo organizacije v neprofitnem kot tudi profitnem sektorju, je problem jasne opredelitve strategije. Poslanstvo mora biti opredeljeno tako, da ga je mogoče uresničevati, sicer ni nič drugega kot opis dobrih namenov. Opredeliti mora cilje organizacije in izražati način delovanja, da lahko v posameznih aktivnostih sleherni zaposleni prepozna svojo vlogo in svoj prispevek k doseganju zastavljenih ciljev.

Vsak zaposleni mora poznati in se zavedati poslanstva organizacije, da ga razume, se mu prilagodi in strmi k doseganju ciljev. Ne glede na razlike v poslovanju profitnih in neprofitnih organizacij je temeljna dolžnost vodstva zagotoviti, da vsakdo prepozna in sprejme poslanstvo organizacije, javne ali zasebne.

Neprofitne organizacije praviloma ne znajo odgovoriti na vprašanje, kako uspešne so, saj je ocenjevanje uspešnosti zaradi neopredeljene odgovornosti za rezultate prezahtevno. Posamezniki različno vrednotijo oziroma uporabljajo različna merila, ki se lahko nanašajo tako na vložke v poslovni proces kot na učinke dela, zato je treba zanje najti kazalnike, jih kvantificirati in ugotavljati usmeritve v uspešnosti organizacije. Poudarek tudi pri podjetjih ni več (le) na finančnih kazalnikih, ampak na širšem nizu meril. Ob vse večji konkurenci je logično, da se strategije, ki temeljijo na kakovosti in so se nekoč osredotočale na finančni izkaz in obvladovanje procesov, danes razvijajo v strategije, ki dajejo prednost zadovoljstvu strank, zaposlenih in vseh udeleženih strani.

Zamisel o merjenju učinkovitosti in uspešnosti javnega sektorja se je pojavila že v 50-ih letih 20. stoletja (Johnsen, 1999), vendar takrat temu niso posvečali večje pozornosti. Porast javne porabe skozi vse obdobje po 2. svetovni vojni in povečevanje javnega dolga sta ponovno povečali zanimanje za učinkovito in uspešno delovanje javnega sektorja. Učinkovitost delovanja javnega sektorja, predvsem javne uprave, je povsod doživela razmah ob koncu 80-ih in začetku 90-ih let prejšnjega stoletja. Oblikovanje kazalnikov, ki bi najbolje merili učinkovitost in uspešnost javnega sektorja, se je začelo v začetku 90-ih let. Ta merjenja so bila večinoma usmerjena v proračunsko porabo posameznih porabnikov proračuna, na ravni države pa so se pokazali v različnih zakonih in pravilnikih, ki so jih sprejemale vlade. Zaradi raznolikosti področij delovanja v javni in s tem tudi v državni upravi se je število kazalnikov stalno povečevalo. Pomembno je vedeti, da uspešnosti organizacije ne moremo prikazati z enim samim kazalnikom. S finančnimi kazalniki težav ne moremo predvideti, z nefinančnimi pa lahko. Kljub temu potrebujemo ene in druge kazalnike, saj se med seboj ne izključujejo, temveč dopolnjujejo. Prednost finančnih kazalnikov je, da konkretno prikazujejo pravilnost odločanja, saj so izraženi v oprijemljivi enoti – denarju – in lahko prikažejo skupno uspešnost vseh enot in podenot.

V nadaljevanju predstavljeni orodji ocenjevanja odličnosti organizacij ter njuna povezanost (sistem BSC in model odličnosti EFQM) se uporabljata posamič, zlasti v zasebni sferi pa še pogosteje skupaj z drugimi orodji. V javnem sektorju se poskuša te dobre prakse prevzeti, sprva v posameznih organizacijah in pilotno, morda v prihodnjih letih tudi sistemsko v koordinaciji Vlade

RS. Tako poznamo poleg komplementarne rabe modela odličnosti EFQM in sistema BSC kombinacije rabe modelov odličnosti (EFQM, v javnem sektorju tudi CAF) in ISO standardov, modelov odličnosti ali standardov ISO in parcialnih shem (npr. ankete zadovoljstva uporabnikov), znane so tudi metode oz. pristopi 6 Sigma, 20 ključev itd. Namen rabe navedenih in sorodnih orodij je dvojen:

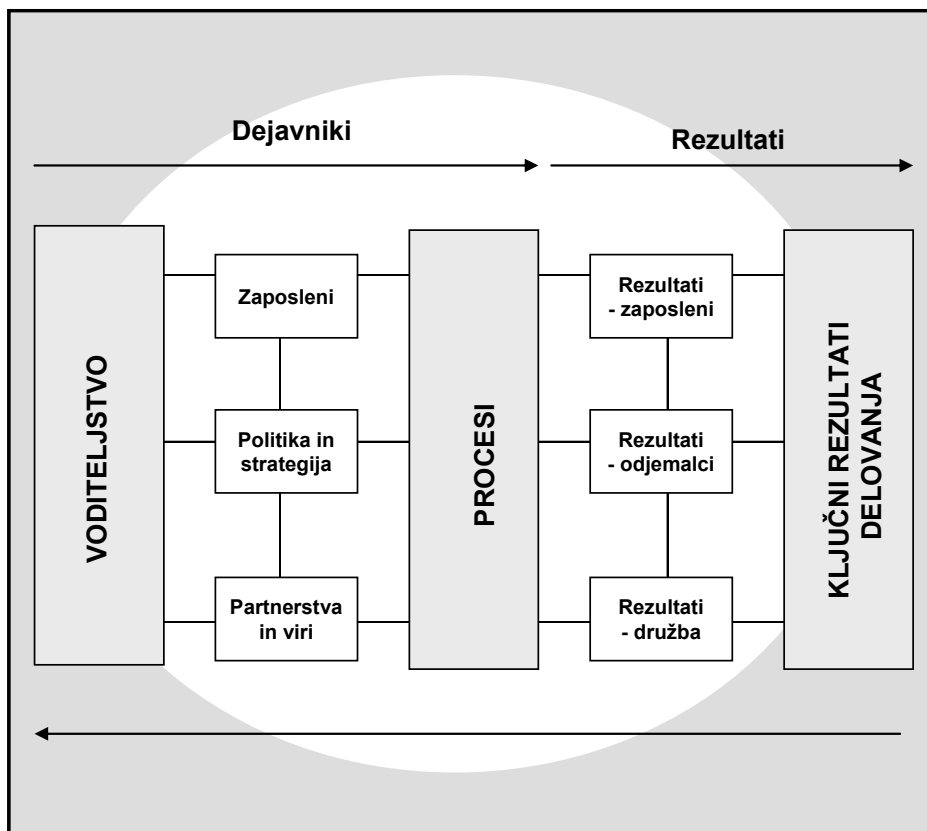
1. analizirati stanje v organizaciji v vseh delih njenega delovanja, z identifikacijo najšibkejšega člena poslovanja organizacije, ki ovira skupni napredek pri doseganju ciljev, hkrati pa
2. (stalno) izboljš(ev)ati poslovanje organizacije na temelju informacij in analize stanja.

Vsa ta orodja pod krovnim konceptom procesa stalnih izboljšav kot strateške usmeritve organizacije temeljijo na t. i. Demingovem ciklu PDCA (ang. *Plan* – načrtuj, *Do* – stori, *Check* – preveri, *Act* – ukrepaj). Ta orodja pomenijo celovit pristop k organizaciji oz. njenem upravljanju in so praktično holistična, ker posegajo v vsa ključna področja delovanja. To je nujno, saj sta kakovost in inoviranje integralni del celotnega menedžerskega procesa (Johnson, 2003, str. 3).

## **2. Model odličnosti EFQM**

Model odličnosti EFQM je bil oblikovan v osemdesetih letih 20. stoletja, na njegovem temelju so najprej začeli podeljevati evropsko nagrado za (poslovno) odličnost leta 1992, sprva le za zasebni sektor, danes za kategorije velikih podjetij, malih in srednjih podjetij ter javnega sektorja (več Urad RS za meroslovje, Kovač in Kern-Pipan, 2005). Skrbnik modela odličnosti EFQM je konzorcij EFQM, evropski sklad, ki ima nacionalne partnerske organizacije v več kot 25 državah kot organizatorkah nacionalnih tekmovanj. V Sloveniji je partnerska organizacija Urad RS za meroslovje v sklopu sistema priznanj RS za poslovno odličnost (PRSPO). Organizacije se lahko po modelu odličnosti EFQM tudi samoocenjujejo. Za ocenjevanje se uporablja matrika RADAR (Urad, Marolt in Gomišček, 2005, str. 534). Organizacija se vrednoti po 32 podmerilih, povezanih v 9 temeljnih meril, od katerih je prvih pet dejavnikov, druga štiri merila pa so rezultati poslovanja, kot sledi. Podmerila vsebujejo tudi ponderje, največ štejejo rezultati za odjemalce (200 od 1000 možnih točk). Na temelju modela odličnosti EFQM je bil leta 2000 razvit in v letih 2002 in 2006 posodobljen Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju (Kovač, 2002, Skupni ocenjevalni okvir, 2007, [www.mju.gov.si](http://www.mju.gov.si)).

**Slika 1: Model odličnosti EFQM (The EFQM Excellence Model®)**



Vir: <http://www.efqm.org>, pridobljeno decembra 2007.

Po navedbah uporablja model EFQM prek 30.000 javnih in zasebnih organizacij v Evropi, 60 % največjih podjetij v razširjeni EU, devet od 15 evropskih podjetij s seznama 50 najbolj uglednih podjetij na svetu, najmanj 10.000 malih in srednjih podjetij. O rabi modela odličnosti v slovenskem in evropskem javnem sektorju piše več avtorjev (Nemec, 2005, Kern-Pipan, 2006, Kovač in Grošelj, 2007), pri čemer Nemec navaja, da je denimo že samo pilotno ocenjevanje za 13 upravnih enot in eno policijsko upravo v letu 2004 prispevalo k opredelitvi 86 prednosti, 84 priložnosti za izboljšave in 55 kazalnikov oz. aktivnosti v sklopu devetih meril modela EFQM (2005, str. 5). Razvidno je, da so vsaj deli javne uprave zreli za podrobnejše opredelitve in merjenja uspešnosti, kot jih npr. omogoča sistem BSC.

### **3. Sistem uravnoteženih kazalnikov BSC**

Sistem uravnoteženih kazalnikov BSC (ang. *Balanced Scorecards*) je orodje za prenos strategije v delovanje organizacije. Konec osemdesetih let 20. stoletja sta ga razvila harvardska profesorja Robert S. Kaplan in David P. Norton. Prva javna predstavitev modela datira v leto 1992, v Sloveniji se je začel pojavljati in uveljavljati v letih 1999, 2000 in kasneje (npr. v NLB, Iskri Avtoelektriki, Lesnini, Alplesu, Zavarovalnici Triglav, tudi v Slovenski turistični organizaciji, Onkološkem inštitutu ...).

Kaplan in Norton sta pri razvoju modela upoštevala, da tudi v podjetništvu zgolj klasična računovodska merila za merjenje uspešnosti in učinkovitosti poslovanja ne zadoščajo (npr. dobiček, dobičkonosnost sredstev in kapitala, rast prodaje), saj se pri tem zanemari druge vidike, denimo izgradnjo dolgoročnih odnosov s strankami, učinkovitost notranjih procesov ter inovativno sposobnost organizacije; osredotoča se le na včeraj in danes namesto tudi na jutri. Vsak vidik (4) se nadalje opredeli s cilji in kazalniki. Pri tem zaradi preglednosti sistema število kazalnikov ne sme biti preveliko (Podobnik, 2005, str. 166).

Metoda merjenja rezultatov z uravnoteženimi kazalniki omogoča vodstvu podjetja definirati cilje, ki presegajo zgolj finančno uspešnost in zajemajo vlaganja v ljudi ter v izboljšanje procesov, s pomočjo katerih lahko zagotovijo dolgoročno uspešnost. Sistem uravnoteženih kazalnikov ohranja finančne kazalnike kot osnovno merilo preteklosti, dodaja pa jim tiste, ki vplivajo na uspešnost v prihodnje. Uravnoteženi sistem kazalnikov je menedžersko orodje za obvladovanje strategije organizacije in za merjenje uspešnosti, ne pa za oblikovanje strategije (Kaplan in Norton, 2000, str. 19-20).

Sistem BSC kot nadgradnja tradicionalnemu merjenju uspešnosti, kot neke vrste nekonvencionalni model, postavlja nefinančne kazalnike poleg finančnih ali celo pred njih (Podobnik, 2005, str. 163, več o kontekstu in sami strukturi sistema BSC tudi Marolt in Gomišček, 2005, str. 512 in nasl., o uporabi na spletnih straneh Gentia Enterprise).

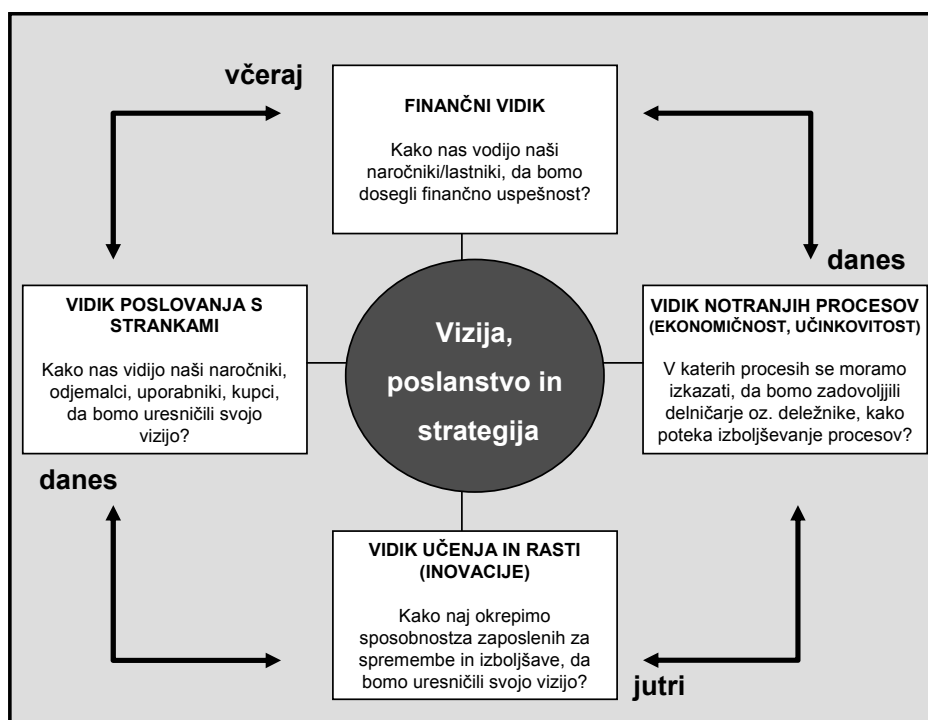
Nekateri avtorji uporabljajo v slovenščini tudi izraz »uravnoteženi sistem kazalnikov« (ta besedna zveza je uporabljena v večini primerov, tudi pri prevodu temeljnega dela Kaplana in Nortona, 1996) ali »model uravnoteženih kazalnikov« ali »uravnoteženi kazalniki«; v nemščini npr. pa »Gewichtetes Berichtsblatt«. V okviru sistema BSC je zaznati tudi zelo različno rabo pojmov glede na tip organizacij, npr. v zasebnih podjetjih pri vidiku poslovanja s

strankami govorijo o kupcih, pri finančnih in procesih pa o delničarjih in lastnikih, kar v javnem sektorju ne ustreza.

Poglavitne prednosti uporabe sistema BSC so za organizacijo v tem, da pridobi (po Savič, 2004):

- pregleden in ažuren način spremljanja in vodenja uspešnosti vseh funkcij organizacije,
- orodje, ki omogoča učinkovito pretvarjanje zastavljene vizije in strategije v potrebne aktivnosti organizacije,
- metodologijo, ki učinkovito motivira zaposlene k doseganju poslanstva, saj od posameznika terja inovativne rešitve,
- merilo za celovito uspešnost organizacije, vključujoč finančne in nefinančne kazalnike,
- mehanizem za pravočasno odzivanje organizacije na nastale spremembe v okolju (trg, zakonodaja, kadri ...),
- pripomoček za objektivno kolektivno stimuliranje zaposlenih.

**Slika 2: Sistem uravnoveženih kazalnikov BCS**



Vir: Prirejeno po Kaplan in Norton, 1996, str. 9.

Organizacija si tako na celostni ravni opredeli realno in hkrati ambiciozno opredelitev uspeha, izdelava model povezav med vzroki in posledicami oz. aktivnostmi in rezultati (ang. *strategic linkage model*), opredeli najprimernejša merila za spremljanje uresničevanja ključnih rezultatov, izdelava akcijski načrt za uresničevanje najpomembnejših aktivnosti in postopoma vpeljuje sistem BSC po hierarhičnih ravneh organizacije (po Andersen et al., 2003). Sistem BSC namreč definira ključne vzročno-posledične relacije procesov in s tem opozarja na možnosti izboljšav in novih priložnosti.

V svetu so med znanimi uporabniki sistema BSC podjetja iz različnih panog, npr. maloprodaje (Tesco), naftne industrije (Mobil), hotelirstva (Hilton), oglaševanja (Saatchi&Saatchi), tem se pridružujejo tudi organizacije javnega sektorja (npr. Scottish-Enterprise). V zvezi z uporabo sistema BSC v javni upravi kaže izpostaviti, da doktrina novega javnega menedžmenta s svojimi zahtevami po racionalizaciji, obvladovanju virov in hkrati večji usmerjenosti organizacij k uporabnikom, daje idealno podlago za uporabo sistema BSC, s katerim lahko posamezni organi javne uprave in sistem kot celota uvedejo na vladni ravni sprejete politike kakovosti in strateške usmeritve po razvoju kakovosti poslovanja v upravi (Nemec, 2003, str. 6), zlasti še najnovejše in krovne Strategije razvoja Slovenije do leta 2013.

#### **4. Razmerje ter (so)odvisnost med modelom odličnosti EFQM in sistemom BSC**

Komplementarno rabo sistema BSC in modela odličnosti EFQM obravnava teoretično več avtorjev, uveljavlja se tudi v praksi. Prvič je bila ideja kombinirane rabe teh orodij predstavljena leta 2000 (Podobnik, 2006, str. 161), prej so organizacije uporabljale oba modela enega poleg drugega, ne enega z drugim. Ključna misel, ki jo dokazuje pretežna večina avtorjev (čeprav ne vsi, več o tem Podobnik, 2006, str. 168), je, da se lahko orodji uporabljata skladno in se ne izključujeta, ampak delujeta sinergično. Vsako orodje ima namreč prednosti in slabosti in se uporabljata na različnih ravneh oz. v sklopu različnih organizacijskih procesov (gl. shemo po Brinker, 2007, slika 3), pri čemer obe orodji sodita v kontekst strateškega menedžmenta.

Orodji se lahko uporabljata skupaj tako, da se:

1. potencirajo dobre plati obeh pristopov, nastanejo večji istosmerni učinki (Dibley, 2004, ki povzema primer iz članka »Are the Balanced Scorecard and the EFQM Excellence Model mutually exclusive or do they work together to bring added value to a company?“, Gaelle Lamotte & Geoff Carter, 2000) ali
2. sočasna uporaba obeh orodij dopolnjuje pomanjkljivosti enega orodja v razmerju do drugega, pri čemer se ustvari t. i. uravnoveženi okvir uspešnosti (ang. balanced performance framework), v katerem se vidike sistema BCS, to so finance, uporabniki/naročniki/odjemalci, notranje poslovanje/proces ter učenje in rast, nadomestijo z merili modela odličnosti EFQM, to so odjemalci, zaposleni, družba in poslovni rezultati.

Pri uvajanju sistema BSC, naj bo ob bok modelu odličnosti EFQM ali ne, je potreben sistematičen pristop (Andersen et al., 2003, Savič, 2004, str. 3) z naslednjimi koraki:

- konsenzualna uskladitev in opredelitev ambiciozno zastavljenih prihodnjih merljivih usmeritev organizacije, na osnovi predhodnega dobrega poznavanja poslovnih priložnosti in stanja in dobro opredeljene vizije ter poslanstva;
- konsenzualna uskladitev in opredelitev ključnih pogojev (aktivnosti) in ključnih posledic (rezultatov) za njihovo doseganje ter izdelavo njihovih medsebojnih vzročno-posledičnih povezav;
- konsenzualna uskladitev in opredelitev najprimernejših kazalnikov, potrebnih za spremljanje uresničevanja zastavljenih strategij ter načinov poročanja;
- konsenzualna uskladitev in opredelitev projektov in procesov za realizacijo zastavljenih strategij
- spremljanje uresničevanja zastavljenih ciljev in korekcije.

Osnovni pogoj za uporabo sistematičnega razvoja kakovosti na ta način pa sta potreba in zaveza najvišjega vodstva po korenitih spremembah z izboljšavami poslovanja (Johnson, 2003; o vlogi voditeljev oz. managementa in zaposlenih za zagotavljanje kakovosti Podobnik, 2005, str. 163).

Pri tem kaže opozoriti, da različni avtorji izpostavljajo primernost ali neprimernost rabe bodisi modela odličnosti EFQM bodisi sistema BSC glede na cilj, ki ga organizacija zasleduje. Tako je denimo na mestu raba modela



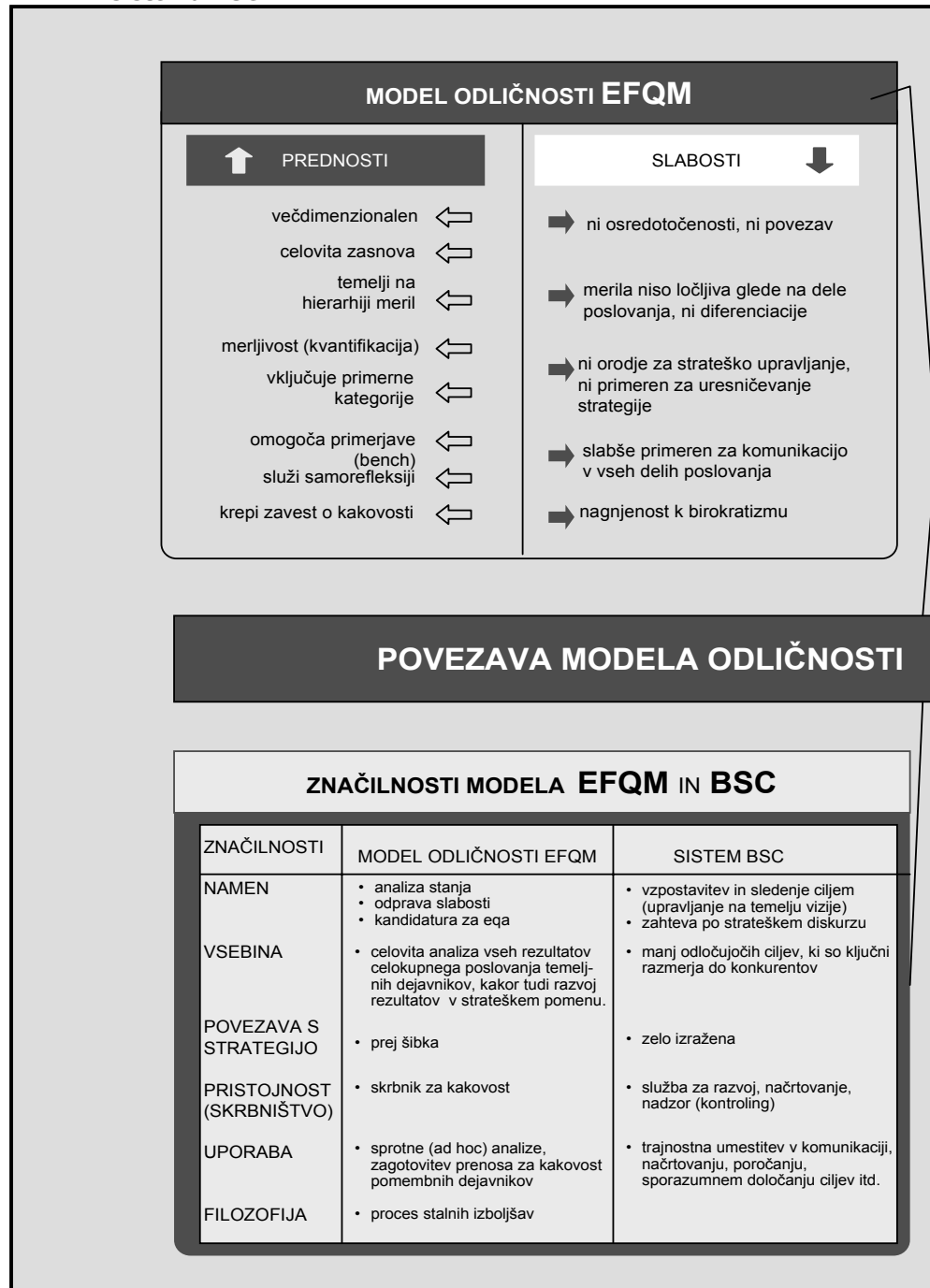
odličnosti EFQM, če organizacija uvaja sistem stalnega preverjanja stanja in nenehnega procesa izboljšav ali če želi opredeliti dobre prakse za namen primerjav (ang. *benchmarking*), medtem ko je primernejši sistem BSC, kadar organizacija stremi k uresničevanju strateških iniciativ, k razumevanju vzrokov in posledic strateških odločitev ali npr. skuša prenesti razumevanje strateških ciljev na vse zaposlene v različnih ravneh organizacije (Andersen et al., 2003, str. 13, podrobno Podobnik, 2006, str. 171, prirejeno po *Measuring Business Excellence*, z vidika TQM, str. 175). Če povzamemo, je sistem BSC pretežno strateško menedžersko orodje, model odličnosti EFQM pa analitično in diagnostično orodje.

Model odličnosti EFQM torej ne pomaga oblikovati strategije organizacije, saj nima elementov predvidevanja, zato tudi ni uporaben za snovanje sektor-skih razvojnih analiz. Obratno velja za sistem BSC, ki se v javnem sektorju, pri nas in drugje, uveljavlja tudi na ta način, torej ne le v posameznih organizacijah, ampak denimo tudi v kontekstu e-uprave oz. evalvacije javne politike (Rožanec in Krisper, 2002). Zanimiv primer rabe sistema BSC v tem okviru je tudi medijsko-raziskovalni projekt časopisa Dnevnik »Zlata nit«, v katerem se izbira zaposlovalca leta (Dnevnik, 29. 9. 2007, str. 24).

Sicer tako model odličnosti EFQM kot sistem BSC oz. obe orodji komplementarno uporabljajo predvsem podjetja, večinoma gre za najuspešnejša podjetja, kot je npr. Trimotrebne. V praksi se lahko preide z rabe modela odličnosti EFQM na kombiniran pristop ali vključitev sistema BSC v model odličnosti EFQM (Podobnik, 2006, str. 178-185, Andersen et al., 2003), seveda pa je mogoča tudi uvedba obeh orodij hkrati, vendar na osnovi vsaj splošno znanih konceptov TQM v organizaciji.

V svetu uporablja obe orodji vrsta podjetij, denimo Siemens in tudi izvajalcev javnih nalog, kot so Northern Ireland Electricity ali švedska carinska uprava (2600 zaposlenih, po Johnson, 2003, str. 6), uprava mesta Charlotte v ZDA (po Kavčič, 2005, str. 75). Vzorčni primer je tudi uprava mesta Dunaj (po Sejrek, 2005). Te (javne) organizacije so praviloma tudi med dobitniki nacionalnih nagrad za kakovost, kar denimo izpričuje dunajska mestna uprava v sklopu tekmovalnosti za nagrado, ki jo podeljuje konzorcij Visoke šole za javno upravljanje Speyer in vlade Nemčije, Avstrije in Švice.

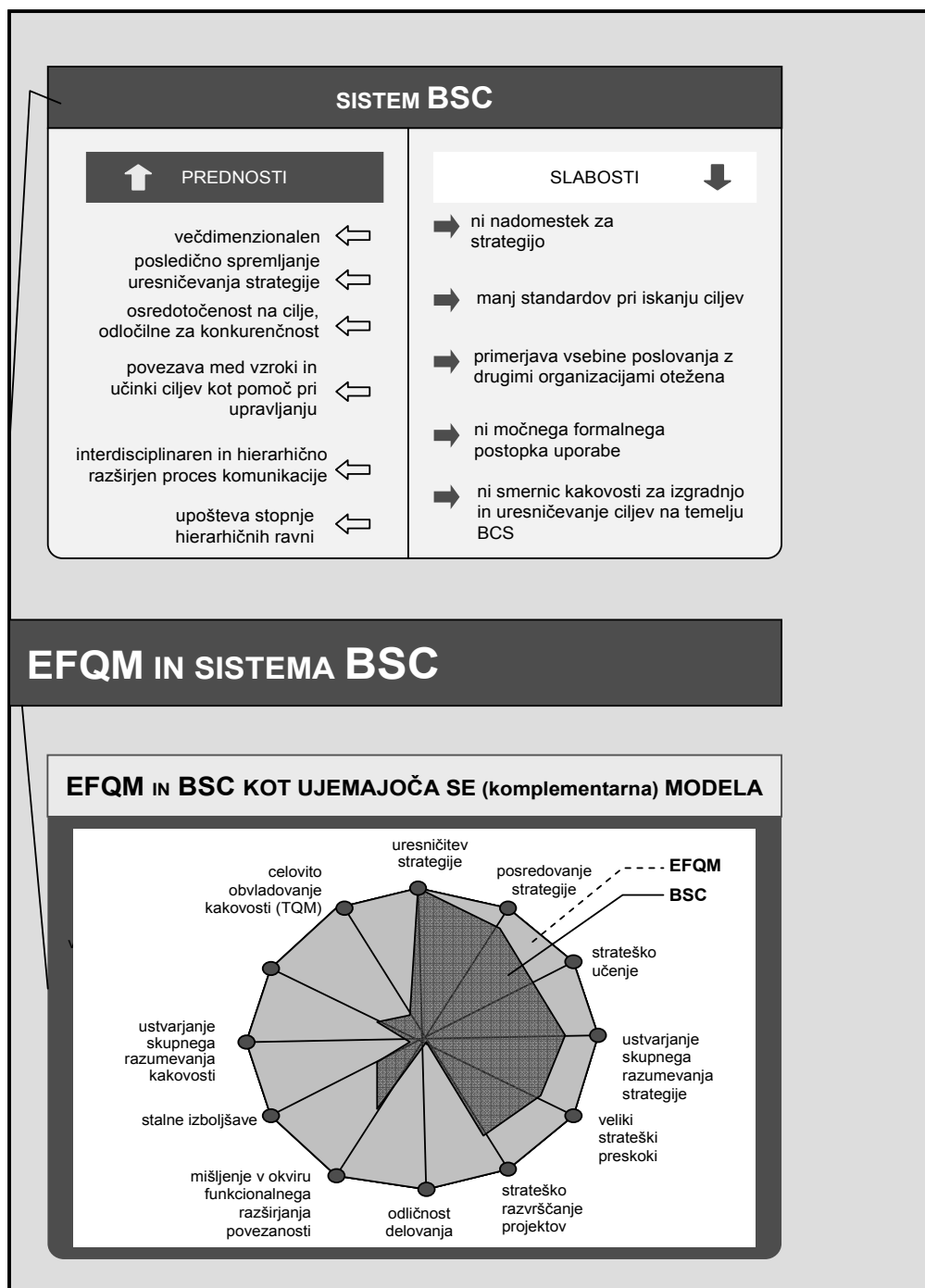
**Slika 3: Povezava in primerjava modela odličnosti EFQM in sistema BSC**



Vir: prirejeno po Brinker, 2007.

Polona Kovač

## Integracija modela odličnosti EFQM in sistema uravnoveženih kazalnikov BSC v javni upravi



## **5. Izbrani primeri dobre prakse rabe modelov odličnosti EFQM in sistema BSC ter njune integracije**

Številne mestne uprave, kot tudi zasebne organizacije so se odločile za uvedbo in uporabo ali modela CAF, modela EFQM, sistema BSC, kombiniranega sistema oz. ustreznega načina merjenja kakovosti.

Pri tem izpostavljamo naslednje primere:

- Uprava mesta (dežele) Dunaj,
- Zavarovalnica Triglav, Območna enota Murska Sobota,
- Izobraževalni center za zaščito in reševanje RS (sektor Uprave RS za zaščito in reševanje),
- Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, Bolnišnica Golnik in druge organizacije v javnem zdravstvu.

Na temo modela odličnosti EFQM je najti tudi nekaj deset diplomskih, magistrskih in doktorskih nalog, nekaj manj jih je na temo sistema BSC, med njimi pretežno na Ekonomski fakulteti UL. Dela prikazujejo praktične primere, npr. (po informacijah s spleta, stanje oktobra 2007, dela iz obdobja 2002-2007):

- Guna U.: Uravnoveženi sistem kazalnikov na primeru informacijsko storitvenega podjetja v Sloveniji,
- Žličar A.: Uravnoveženi sistem kazalnikov in možnosti njegove uporabe na Onkološkem inštitutu,
- Fajt O.: Uravnoveženi sistem kazalnikov v podjetjih in v državni upravi,
- Pistotnik R.: Uravnoveženi sistem kazalnikov: primer Koncern Sintal,
- Jeretina B.: Uravnoveženi sistem kazalnikov ter analiza zadovoljstva zaposlenih v podjetju Tosama d.d.,
- Kavčič M.: Poskus izdelave uravnoveženega sistema kazalnikov uspešnosti v neprofitni ustanovi – primer Izobraževalnega centra za zaščito in reševanje RS (<http://www.cek.ef.uni-lj.si/magister/kavcic2767.pdf>),
- Košir A.: Sistem kazalnikov za presojanje uspešnosti poslovanja v podjetju Telekom Slovenije,

- Lesjak M.: Uvedba uravnoveženega sistema kazalnikov uspešnosti v podjetje TIM Laško,
- Pak M.: Uporaba uravnoveženega sistema kazalnikov (BSC) pri sistemu strateškega managementa slovenske turistične organizacije idr.

## **5.1 Dunajska mestna uprava**

V dunajski mestni upravi gre pravzaprav za kombinacijo uporabe modela CAF in sistema BSC, pri čemer pa model CAF temelji na modelu odličnosti EFQM in vključuje predvsem upoštevanje posebnosti javnega sektorja, ki so v modelu EFQM, tudi v različici za javni sektor, manj poudarjeni (po Sejrek, 2005). Nadalje model CAF zaradi samoocenjevalnega procesa omogoča tudi gradnjo organizacijske kulture (Skupni ocenjevalni okvir, 2007).

V dunajski mestni upravi imajo od leta 2003 vzporedno sistematično vzpostavljene sisteme 1. pogodbenega menedžmenta za uresničitev širših in ožjih ciljev, 2. upravljanja kakovosti (prek modelov CAF in EFQM ter standarda ISO) ter 3. kontrolinga po sistemu BSC. Tako deluje integralni sistem kakovosti. Čeprav je danes sistem razvit za celotno upravo, so začeli postopoma, sprva s pilotnim okrajem (enim izmed več kot dvajsetih), pri čemer so gradili na prostovoljnem sodelovanju vodstva teh notranjih organizacijskih enot.

Operativni cilji in kazalniki BSC se določijo v okviru ukrepov in rezultatov (meril) modela CAF. Pri tem spremljajo uresničevanje vsebinskih ciljev dela po sistemu semaforških luči. Gre za naslednje stopnje: a. rdeče - cilj ni dosežen v zadostni meri, med 0 in 30 % možnih točk po modelu odličnosti, b. rumeno - cilj je na meji doseženega, med 31 in 70 % točk, c. zeleno - cilj je uresničen oz. presežen, od 71 do 100 % točk; gl. podrobneje Skupni ocenjevalni okvir, 2007, str. 34).

Vodstvo uprave samo ugotavlja, da z različnimi orodji dosegajo različne cilje. Tako denimo prek modela CAF preverjajo seznam ukrepov in rezultatov na različnih področjih poslovanja uprave, medtem ko s sistemom BSC prenašajo vizijo in strateške cilje dela v operativno dejavnost. Zaradi sprotne rabe več orodij pa predvsem vedo, da imajo temelje za nadaljnji razvoj celovitega sistema kakovosti. Med dejavniki uspeha pri tem navajajo poleg zaveze vodstva ustrezno informiranje nosilcev dejavnosti in vseh zaposlenih, vrednotenje pomembnosti ukrepov, ciljev oz. želenih rezultatov (na podlagi analize stanja po modelu CAF, ki prikaže najbolj kritične točke) ter ustrezno organizacijo in informacijsko podporo (sistem) obvladovanju kakovosti. Pri ocenjevanju po devetih

merilih modela odličnosti beležijo po podatkih za leto 2005 največ uspeha pri rezultatih za družbo ter strategiji in načrtovanju (podmerili 8.2 in 2.3), slabosti oz. priložnosti za izboljšave pa so evidentirane predvsem pri voditeljstvu, upravljanju opreme in rezultatih za zaposlene (podmerila 1.4, 4.6 in 7.1).

## **5.2 Zavarovalnica Triglav, OE Murska Sobota**

V območni enoti Zavarovalnice Triglav v Murski Soboti so začeli z uvajanjem sistema BSC leta 2000, pri čemer je bil temelj nadgradnja politike kakovosti po standardih ISO (po Cipot, 2005, 2007). Oblikovali so vrhovno kartico kazalnikov, kartice sektorjev in kartice območij z vidika poslovanja s strankami, poslovnih procesov, učenja in rasti ter s finančnega vidika, torej imajo hierarhično vzpostavljene kazalnike na treh ravneh po vseh štirih vidikih sistema BSC. Osebnosti zaposlenih so povezali s cilji OE, ki so povezani s cilji Zavarovalnice Triglav d.d. kot celote. Uvedli so kvartalno delovno sestanke in odprto poročanje vsem zaposlenim o rezultatih poslovanja.

V letu 2001 so ponovno opredelili odnose s strankami v relaciji čas, cena in kakovost storitve ter začeli uvajati projekt identificiranja ključnih strank in s tem projekt celovitega upravljanja odnosov s strankami (ang. *customer relationship management*, CRM). Stranke so kategorizirali po dobičkonosnosti na podlagi kvalitativnih (npr. referenca) in kvantitativnih meril (npr. škodni rezultat). V nadaljevanju so sistem BSC povezali s sistemom nagrajevanja zastopnikov, komercialistov in vodij oddelkov (horizontalno in vertikalno napredovanje, nagrade za izboljšave in inovacije, usposabljanje in študij doma in v tujini, plačilo do- in podiplomskega izobraževanja, javne pohvale na zborih zaposlenih in denarne nagrade). Nadalje so vzpostavili še nekaj ključnih projektov, kot so:

- Izdelava strateških map in sprejemanje načel strateško usmerjene organizacije. Strateška mapa je koncept, ki opisuje strategijo podjetja, je zemljevid, ki identificira pot za dosego strategije, in je model, ki vsebuje merila, ciljne vrednosti in iniciative za dosego želenih strateških rezultatov (po Kaplan in Norton, 1996 in nadaljnja dela). Vsaka strateška tema vsebuje sklop strateških predpostavk in vzročno-posledičnih povezav med štirimi vidiki (včasih ima tudi svoj BSC). Arhitektura, ki temelji na strateških temah, je zelo transparentna in razumljiva vodstvu, ki lažje identificira pomembna področja za uspešno izvajanje strategije.

Polona Kovač

**Integracija modela odličnosti EFQM in sistema uravnoveženih  
kazalnikov BSC v javni upravi**

- Ugotavljanje stroškovne učinkovitosti pri izvajanju aktivnosti po zavarovalnem produktu in stranki (ang. *activity based costing*), s ciljem izločiti nedobičkonosne aktivnosti in uporabiti podatke za razvrščanje strank po dobičkonosnosti.
- Usklajevanje strategije kadrovske funkcije s strategijo Zavarovalnice Triglav, d.d. Cilj je uvesti sistem kadrovskih kazalnikov in spremljati ter meriti učinkovitost izvajanja kadrovske funkcije in obenem izdelati osebno mapo zaposlenega.
- Uveden koncept kreativnega reševanja problemov. Prenovili so poslovne prostore. Poslovanje so približali strankam v »središču za stranke«. Ponovno so uskladili segmente strank s portfeljem prodajnikov.

Krovni cilj uspešnosti pa je doseganje dolgoročne finančne uspešnosti na lokalnem območju (danes 80 % tržni delež v regiji prek razvejane prodajne mreže). Osnovni pristop k temu je servisiranje strank v celoti, v posamičnih zavarovalnih primerih in s preventivno naravnostjo. Primer Zavarovalnice Triglav OE Murska Sobota je lahko zgled tudi za javno upravo zaradi pretežne orientiranosti k strankam, servisne dejavnosti in potrebe po prenovi procesov po meri strank.

### **5.3 Izobraževalni center za zaščito in reševanje RS**

Izobraževalni center za zaščito in reševanje RS je del Uprave RS za zaščito in reševanje kot organa v sestavi Ministrstva RS za obrambo in se nahaja izven Ljubljane na Igu v posebnih upravnih in vadbenih prostorih. Ustanovljen je bil leta 1992. Različnih oblik usposabljanja se udeležuje letno kar okoli 13.000 ljudi, tj. 140 na dan (to število je relativno konstantno od leta 1998). Pretežno gre za pripadnike civilne zaščite in gasilce. V centru je zaposlenih nekaj manj kot 30 ljudi, pri izvajanju usposabljanja sodelujejo pogodbeni izvajalci (po Kavčič, 2005).

Pristopov razvoja kakovosti so se v centru lotili pred letom 2000 sprva s projektnim delom in z razvojem poslanstva, vizije in strategije s stalno podporo vodstva. Nato so pristopili k opredelitvi različnih javnosti (zaposleni kot notranja javnost, predavatelji kot poslovni partnerji, udeleženci usposabljanj kot odjemalci/stranke, lokalna skupnost in ustanovitelji kot financerji). Za dejansko uvedbo sistema BSC je bilo treba najprej razviti model, prilagojen specifikam dela centra. Pri tem je bilo eno od ključnih vodil povezava sistema BSC s sistemom nagrajevanja zaposlenih (v omejenem deležu variabilnega dela plače za

uspešnost, glede napredovanja, možnosti izobraževanja in sploh ohranitve zaposlitve).

Model je bil oblikovan leta 2005 tako, da so bili najprej razviti strateški cilji in kazalniki za vse štiri vidike delovanja centra (finance, stranke, notranji poslovni procesi, učenje in rast). Za vsak cilj je bil postavljen eden ali več kazalnikov z določitvijo odgovornih oseb za realizacijo in nadzor. Zaradi neprofitne narave centra je bil vidiku poslovanja s strankami določen največji ponder. V tem delu so bili določeni cilji: zadovoljstvo udeležencev usposabljanja, število udeležencev in dosegljivost učnih gradiv. Primera opredelitve strateških ciljev in kazalnikov za vidik strank in finančni vidik sta prikazana na sliki 4, skupaj sicer 15 strateških ciljev in 22 strateških kazalnikov.

**Slika 4: Primer opredelitve strateških ciljev in kazalnikov na ICZR**

STRATEŠKI CILJI	STRATEŠKI KAZALNIKI	
	Kazalniki z zamikom	Vnaprejšnji kazalniki
S1 zadovoljstvo udeležencev usposabljanj	<ul style="list-style-type: none"> <li>indeks zadovoljstva udeležencev</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>načini obveščanja ciljnih skupin (število in vrste)</li> </ul>
S2 pridobivanje in ohranjanje udeležencev usposabljanj	<ul style="list-style-type: none"> <li>število udeležencev</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>naložbe v prenovo gradiv (odstotek od sredstev, namenjenih usposabljanju)</li> </ul>
S3 dosegljivost učnih gradiv	<ul style="list-style-type: none"> <li>delež učnih gradiv v e-obliki</li> </ul>	
F1 znižanje stroškov poslovanja	<ul style="list-style-type: none"> <li>višina stroškov energije, telefona, komunalnih storitev</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>količina storitev dodatne ponudbe</li> </ul>
F2 znižanje stroškov na udeleženca usposabljanja	<ul style="list-style-type: none"> <li>zasedenost kapacitet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>število načrtovanih izvedb usposabljanj</li> </ul>
F3 povečanje prihodkov iz lastne dejavnosti	<ul style="list-style-type: none"> <li>delež sredstev iz lastne dejavnosti</li> </ul>	
F4 povečanje sredstev, namenjenih izobraževanju in usposabljanju	<ul style="list-style-type: none"> <li>količina sredstev, letno namenjenih izobraževanju</li> </ul>	...

Vir: Kavčič, 2005, str. 84.

Nadalje se je oblikoval strateški diagram aktivnosti z vzročno-posledičnimi razmerji. K realizaciji modela pa je ključno pripomogla povezava modela in diagrama aktivnosti z informacijskim sistemom centra, ki vzpostavlja povezave s



sistemom MFERAC (državni proračun, plačni sistem uslužbencev in kadrovska evidenca), z evidenco usposabljanj, materialnim poslovanjem in s postopki anketiranja zaposlenih, partnerjev in udeležencev. Pri tem je treba za 22 kazalnikov merjenja uspešnosti izvesti 85 meritev letno, kar izvaja 11 zaposlenih. V ta namen je bil uporabljen informacijski sistem za podporo odločanju ([www.dialogsoftware.com](http://www.dialogsoftware.com)). Ni pa razvidne umestitve BSC v kontekst (modelov) odličnosti EFQM ali CAF.

#### **5.4 Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije**

Zavod je nosilec javnega pooblastila in izvaja javno službo obveznega zdravstvenega zavarovanja. Teritorialno deluje prek deset območnih enot. Zavod že več let uporablja model odličnosti EFQM in je večkratni prijavitelj v tekmovanju za priznanje RS za poslovno odličnost (po [www.zzzs.si](http://www.zzzs.si), 2007, in internih gradivih).

Sistem BSC so začeli vpeljevati v letu 2006 po vzpostavitvi modela za zavod s predhodno opredelitvijo 23 strateških ciljev in 44 strateških kazalnikov (nekateri cilji imajo le po en kazalnik, nekateri po dva, tri ali največ pet). Tako se denimo cilji v sklopu vidika poslovanja z uporabniki razvrščajo v tri skupine glede na ciljne skupine: širša javnost, zavarovane osebe in izvajalci zdravstvene dejavnosti. Skrbnik sistema je služba za kontroling v centralni upravi zavoda, ki je model vpeljala v praktično delo z organizacijskim navodilom »Metodika letnega planiranja v Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije«. To navodilo določa strukturo, postopek in metodologijo priprave poslovnega plana ter nosilce in roke za izvedbo aktivnosti, uresničevanje in nadzor nad uresničevanjem poslovnega plana. Model nadalje vsebuje odgovorne osebe, vire zajemanja podatkov in usmeritve oz. cilje dela za leto 2007. Namen sistema kazalnikov je enotno spremljanje podatkov za analizo uspešnosti poslovanja zavoda in primerjava rezultatov na ravni enot za nadaljnje poslovno odločanje.

Prvi rezultati uporabe sistema BSC v letu 2007 kažejo, da sistem dosega načrtovano, saj vodstvu omogoča pregled nad posameznimi kazalniki, skupinami dejavnikov, daje vpogled v vzročno-posledične povezave, zaradi meritev nekaterih kazalnikov v sklopu modela odličnosti EFQM oz. procesa poslovnega načrtovanja in poročanja pa so določene vrednosti razvidne sistematično tudi v časovni vrsti, pretežno od leta 2002 dalje. Z vidika zunanjega opazovalca je na drugi strani razvidno, da potenciali kombinirane uporabe modela odličnosti EFQM in sistema BSC (še) niso izkoriščeni.

Polona Kovač

**Integracija modela odličnosti EFQM in sistema uravnoteženih kazalnikov BSC v javni upravi**

## **6. Sklepna misel**

Glede na izkušnje javnih in zasebnih organizacij, pri nas in po svetu, je nedvoumno, da je hkratna oz. komplementarna raba modela odličnosti EFQM in sistema BSC eden izmed optimalnih pristopov za razvoj menedžmenta poslovanja. Pri organizacijah slovenske javne uprave, ki so med pionirji na področju razvoja kakovosti oz. odličnosti, predstavlja integracija teh dveh orodij tudi obliko horizontalnega in ne le vertikalnega napredka, torej ne zgolj pridobivanje več točk in različnih priznanj, temveč vsebinske izboljšave za vse deležnike delovanja teh organizacij, torej vseh nas.

*Dr. Polona Kovač je višja predavateljica na Fakulteti za upravo in Fakulteti za socialno delo. Magistrirala je leta 1999 na temo možnosti in ovir za uvajanje načel novega javnega menedžmenta v slovensko državo upravo, doktorirala pa na temo javnih pooblastil leta 2005 na Pravni fakulteti v Ljubljani. Sprva je bila zaposlena na Upravni enoti Kranj, nato od leta 1996 do 2003 na Ministrstvu za notranje zadeve, od leta 2003 pa na Univerzi v Ljubljani. Predava in raziskuje ter publicira predvsem na področjih pravne ureditve javne uprave, upravnih postopkov in kakovosti oz. odličnosti v javnem sektorju*

## **Literatura**

- Andersen, Henrik, et al. (2000, 2003): The Balanced Scorecards vs. the EFQM Business Model, <http://www.2gc.co.uk/pdf/2GC-BSCvBEMp.pdf>.
- Burgar, Janko (2006): Stalne izboljšave in nujnost celovitega vodenja, [http://www.process-conference.org/mpp2006/avtorji/janko\\_burgar/index.html](http://www.process-conference.org/mpp2006/avtorji/janko_burgar/index.html).
- Brinker, Dieter (2007): Das Modell der European Foundation of Quality Management (EFQM) und die Balanced Scorecards (BCS) abgestimmt einsetzen, <http://www.dbc-consult.de/downloads/EFQM%20und%20BSC.pdf>.
- Cipot, Rudi (2005): Sistem uravnoveženih kazalnikov v storitveni dejavnosti, [http://www.triglav.si/oe\\_enota.asp?vrsta=0&id\\_stars=0&id=1](http://www.triglav.si/oe_enota.asp?vrsta=0&id_stars=0&id=1), [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/sodobnajavnauprava/ppt/evropa\\_A/kovac/CIPOT.ppt](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/sodobnajavnauprava/ppt/evropa_A/kovac/CIPOT.ppt).
- Dibley, Diane (2004): Using the Balanced Scorecard with the EFQM Excellence Model, <http://www.corporater.com/forums/using-the-balanced-scorecard-with-the-efqm-model.aspx>.
- Edu.fi (2007): Integration of EFQM and BSC, <http://www.edu.fi/english/page.asp?path=500,5372,27535,35888,39872>.
- EFQM, <http://www.efqm.org>.
- Gentia Enterprise Performance Management, <http://www.balancedscorecard.com/index.asp>.
- Government of Canada Balanced Scorecard Action Working Group (2004, 2007): Creating Strategy-Focused Public-Sector Organizations, <http://www.bscol.com>.
- Johnson, Steve (2003): EFQM and Balanced Scorecard for improving organisational performance, <http://www.som.cranfield.ac.uk/som/research/centres/cbp/pma/Balanced%20Scorecard%20and%20EFQM.pdf>.
- Kaplan, Robert S. (2002): Building Strategy-Focused Organizations with the Balanced Scorecard, <http://www.bscol.com/01218-Canada AWG-Feb 2002.pdf>.
- Kern-Pipan, Karmen (2006): Slovenska nagrada za kakovost (PRSPO) in izbrani primeri evropskih (nacionalnih) nagrad za kakovost. 25. mednarodna konferenca o razvoju organizacijskih znanosti: Management sprememb. Kranj: Moderna organizacija.
- Kovač, Polona (2002): Zakaj in kako uvesti evropski model kakovosti Common Assessment Framework - CAF in tudi v slovensko upravo, Zbornik referatov konference Od ideje o kakovosti do dobrih praks v javni upravi. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.

Polona Kovač

**Integracija modela odličnosti EFQM in sistema uravnoteženih kazalnikov BSC v javni upravi**

- Kovač, Polona, Kern-Pipan, Karmen (2005): Evropski model odličnosti EFQM kot optimalno orodje razvoja odlične slovenske javne uprave. Javna uprava, letn. 41, št. 4, str. 723-742.
- Kovač, Polona, Grošelj, Barbara (2007): Odličnost v slovenski javni upravi: 1995-2006. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo, Fakulteta za upravo, Urad RS za meroslovje.
- Marolt, Janez, Gomišček, Boštjan (2005): Management kakovosti. Kranj: Moderna organizacija.
- Ministrstvo za javno upravo, [www.mju.gov.si](http://www.mju.gov.si).
- Neill, Allan (2001): Conflict or Sinergy? A Comparison of the Excellence model and Blanced Score Card, [http://www.alabc.org.uk/feb\\_01/n\\_allan/bal\\_score\\_efqm\\_%20alabc/sld001.htm](http://www.alabc.org.uk/feb_01/n_allan/bal_score_efqm_%20alabc/sld001.htm).
- Nemec, Tomislav (2003): Kakovost v upravi – kako in s čim, [http://upravneenote.gov.si/fileadmin/pageuploads/ue-ljutomer/jpg/Kakovost/Prispevki/Kakovost\\_v\\_upravi.pdf](http://upravneenote.gov.si/fileadmin/pageuploads/ue-ljutomer/jpg/Kakovost/Prispevki/Kakovost_v_upravi.pdf).
- Nemec, Tomislav (2005): Izboljševanje poslovanj s pomočjo modela poslovne odličnosti, [http://upravneenote.gov.si/fileadmin/pageuploads/ue-ljutomer/jpg/Kakovost/Prispevki/Izboljsvanje\\_poslovanja\\_s\\_pomocjo\\_modela\\_poslovne\\_odlicnosti.pdf](http://upravneenote.gov.si/fileadmin/pageuploads/ue-ljutomer/jpg/Kakovost/Prispevki/Izboljsvanje_poslovanja_s_pomocjo_modela_poslovne_odlicnosti.pdf).
- Podobnik, Drago (2006): Povezovanje sistemov kakovosti, v: Dolinšek, Slavko et al.: Management kakovosti, Zapiski predavanj, str. 161-194. Portorož: Fakulteta za management.
- Rožanec, Alenka, Krisper, Marjan (2002): Uporaba sistema uravnoteženih kazalnikov za spremljanje uresničevanja strategije v javni upravi, [http://infolab.fri.uni-lj.si/marko/CRP2001/Clanki/uporaba\\_uravnotezenega\\_sistema\\_kazalnikov\\_v\\_javni\\_upravi.pdf](http://infolab.fri.uni-lj.si/marko/CRP2001/Clanki/uporaba_uravnotezenega_sistema_kazalnikov_v_javni_upravi.pdf).
- Savič, Nenad (2004): Umetnost izboljševanja je v postavljanju pravih vprašanj, [http://www.slovenia.info/pictures/press/atachments\\_1/2004/02-7\\_1066.pdf](http://www.slovenia.info/pictures/press/atachments_1/2004/02-7_1066.pdf).
- Sejrek, Eva (2005): EFQM and BCS in Vienna, <http://www.hfv-speyer.de/HILL/Tagungen/Tagungen-2005/Qualit%C3%A4tsmanagement/6%20Wien%20-%20CAF%20&%20BSC.pdf>; [http://www.vienna.cc/d/artikel/gratis\\_report\\_balanced\\_scorecard.htm](http://www.vienna.cc/d/artikel/gratis_report_balanced_scorecard.htm).
- Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju/model CAF 2006 (2007), [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/pdf/CAF\\_2006\\_\\_SLO\\_.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/CAF_2006__SLO_.pdf).
- Urad RS za meroslovje, <http://www.mirs.si/PRSPOL/>.

SUMMARY

**INTEGRATION OF THE EFQM EXCELLENCE MODEL  
AND THE SYSTEM OF BALANCED SCORECARDS IN  
PUBLIC ADMINISTRATION**

In this paper, the author examines the objectives, significance and best practices in the integration of approaches (tools) of quality development / business excellence, with an emphasis on public administration organisations.

The tools discussed in the paper, i.e. excellence models (EFQM and CAF) on the one hand and the system of balanced scorecards (BSC) on the other both have their advantages and disadvantages. Therefore, an organisation cannot achieve optimal improvements in performance until it integrates several approaches. While this recognition, both with regard to the general integration of tools and the concrete integration of excellence models and balanced scorecards, is still nascent in the Slovenian public administration, there are examples of organisations in Slovenia and other administrations that have already recorded some concrete positive effects of such good practice. The paper outlines both approaches and describes concrete examples of best practices, e.g. in the Vienna city administration, the Triglav Insurance Company, the Health Insurance Institute of Slovenia and others.

In practice, the integration of excellence models – the EFQM or the CAF (Common Assessment Framework, a model developed under the auspices of the Commission of the EC especially for the public sector) – with the system of balanced scorecards has proved to be the most fruitful over the last few years. Therefore, there have been attempts in Slovenia to introduce it in the public administration at least as pilot projects, while some organisations have endeavoured to integrate the EFQM model as an analytical-diagnostic tool with the BSC system as a strategic-managerial tool. This integrated approach optimises the matching goals of both tools, while complementing the deficiencies of individual tools, which recognise as relevant different indicators, both financial and non-financial, as upgrades of the classic method for measuring performance. The purpose of using the described and similar tools is twofold:

- to analyse the situation in all segments of an organisation's activity by identifying the weakest link in its performance that

hampers progress in achieving common goals; and at the same time

- to (constantly) improve the performance of the organisation on the basis of information and analysis of the situation.

All these tools, used as part of the overarching concept of continual improvement as a strategic guideline for organisations, are based on the so-called Deming's PDCA (*Plan, Do, Check, Act*) Cycle. They make up a comprehensive approach to the organisation and its management and are, in essence, holistic, since they extend to all key areas of activity. This is essential because quality and innovation are an integral part of the total managerial process.

The EFQM excellence model was designed in the 1980s. In 1992, it started to be used as the assessment tool for awarding the European (business) excellence award, initially for the private sector only, while nowadays it is used in the categories of large, small and medium-sized enterprises, as well as the public sector. The trustee of the EFQM excellence model is the European Foundation of Quality Management, which has national partner organisations in more than 25 countries that organise national contests. In Slovenia, the partner organisation is the Metrology Institute of the Republic of Slovenia, which awards the Business Excellence Prize of the Republic of Slovenia (PRSPÖ). Organisations can also undertake self-assessment using the EFQM excellence model. The RADAR matrix is used for scoring. Organisations are evaluated against 32 sub-criteria grouped into 9 fundamental criteria (five "enablers" and four "results"). The sub-criteria are weighted; the highest weightings are assigned to customer results (200 points out of a total 1000). Based on the EFQM excellence model, the Common Assessment Framework for organisations in the public sector was developed in 2000 and upgraded in 2002 and 2006.

The system of Balanced Scorecards (BSC) is a tool used to align business activities to the strategy of an organisation. It was developed in the late 1990s by two Harvard professors, Robert S. Kaplan and David P. Norton. The first public presentation of the model dates to 1992. In Slovenia it began to be introduced in 1999, 2000 and later (e.g. in the NLB, Iskra Avtoelektrika, Lesnina, Institute of Oncology of Ljubljana). The method of measuring results with balanced scorecards allows company management to define goals that go beyond mere financial success and

extend to investment in people and improvement of processes that can lead to long-term outstanding performance. The system of balanced scorecards has retained financial indicators as the main criterion of past performance, while adding indicators that will influence the future performance of an organisation. The balanced scorecard is a managerial tool for strategy management and performance measurement, yet it is not a tool for strategy formulation. The BSC system is an upgrade of the traditional performance measurement; it is an unconventional model that uses non-financial indicators as a complement to the financial ones, or even gives priority to the non-financial indicators over the financial ones. Regarding the use of the BSC system in public administration, it should be emphasised that the doctrine of New Public Management with its requirements for rationalisation, resource management and enhanced customer orientation provides an ideal basis for the application of the BSC system, which allows individual public administration bodies as well as the system as a whole to implement government-level quality policies and strategic guidelines for quality development in public administration, particularly the latest national strategy of Slovenia's development until 2013.

The complementary use of the BSC system and the EFQM excellence model has been theoretically analysed by several authors; it is also gaining recognition in practice. The idea of combining these tools was first presented in 2000; prior to that, organisations used both models, but separately rather than in an integrated way. Most authors argue that these tools are compatible and can be used complementary to create synergies. Each tool has its strengths and weaknesses and is used at different levels and as part of different organisational processes, yet both are used in strategic management.

The two tools can be used together in such a way that:

- they enhance the strengths of both approaches and create synergies, or
- the concurrent application of both tools complements the drawbacks of one tool in relation to the other, leading to a balanced performance framework, in which aspects of the BSC system, i.e. finances, customers/clients, internal business operation/process and learning/growth, are replaced by the criteria of the EFQM excellence model, i.e. customers, employees, society and business results.

Different authors highlight the (in)appropriateness of using either the EFQM excellence model or the BSC system depending on the goal of the organisation. For instance, the EFQM excellence model is suitable if the organisation wishes to introduce a system of continual assessment and improvement, or to determine best practices for benchmarking. On the other hand, the BSC system is more appropriate when an organisation strives to implement strategic initiatives, understand the causes and effects of strategic decisions, or disseminate the understanding of strategic objectives to all employees at different levels of the organisation. The precondition for such a systematic approach to quality development is the commitment of top management for radical improvements in business operations.

Based on the experience of public and private organisations, both in Slovenia and worldwide, it is indisputable that the concurrent or complementary use of the EFQM excellence model and the BSC system is one of the optimal approaches to the development of business management. In Slovenian public administration organisations, which are in the vanguard of quality/excellence development, the integration of these two tools is also a form of horizontal rather than just vertical progress, i.e. of substantive improvements for all stakeholders in the operation of these organisations, namely all citizens, as opposed to mere accumulation of points and awards.